

**Jakub Biernat\***

## **Ustawowe prawo pierwokupu współwłaściciela nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego**

Ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>1</sup> w polskim porządku normatywnym wprowadzone zostały doniosłe i kompleksowe zmiany odnoszące się do szeroko pojętego obrotu nieruchomościami rolnymi. Zmiany te dotyczą między innymi szeregu instytucji prawnych uregulowanych w Kodeksie cywilnym<sup>2</sup>. W tym zakresie w szczególności ustawodawca zdecydował się na modyfikację objętego art. 166 § 1 k.c. uregulowania ustawowego prawa pierwokupu, przysługującego – przy spełnieniu wynikających z powołanego przepisu przesłanek – współwłaścicielowi nieruchomości rolnej w razie sprzedaży udziału lub części udziału w prawie własności tej nieruchomości. Nowelizacja wskazanego uregulowania polegała na dodaniu do art. 166 k.c. § 3, zgodnie z którym do sprzedaży przez współwłaściciela nieruchomości rolnej, w rozumieniu przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>3</sup> udziału we współwłasności lub części tego udziału, stosuje się przepisy tej ustawy. Takie posunięcie ustawodawcy nie zostało poparte uzasadnieniem w uzasadnieniu do projektu ustawy<sup>4</sup>; w szczególności nie wskazano celów, których realizacji miałyby służyć zmiana dotychczas obowiązujących przepisów.

Podjęcie próby zaprezentowania propozycji wykładni aktualnie obowiązujących norm prawnych, odnoszących się do ustawowego prawa pierwokupu współwłaściciela nieruchomości rolnej w kontekście uregulowań ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, wypada poprzedzić

---

\* Notariusz w Krakowie, doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

1 Ustawa została ogłoszona w dniu 27 kwietnia 2016 roku (Dz. U. z 2016 roku poz. 585); dalej jako: ustawa zmieniająca.

2 Por. art. 3 ustawy zmieniającej.

3 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz. U. z 2012 roku poz. 803 z późn. zm.); dalej jako: ukur.

4 Uzasadnienie do projektu ustawy dostępne jest na stronie internetowej Agencji Nieruchomości Rolnych [www.anr.gov.pl](http://www.anr.gov.pl) [dostęp 28 czerwca 2016 roku].

przedstawieniem wykładni uregulowań obowiązujących do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Za dominujące w nauce prawa należy uznać stanowisko, zgodnie z którym możliwe było – w szczególności wobec pojęcia nieruchomości rolnej przyjętego na gruncie art. 46<sup>1</sup> k.c. i na gruncie art. 2 pkt 1 ukur<sup>5</sup> oraz przy spełnieniu przesłanek powstania ustawowego prawa pierwokupu uregulowanych w art. 166 § 1 k.c. i art. 3 ukur – zaistnienie sytuacji, w której ustawowe prawo pierwokupu przysługiwało zarówno współwłaścicielowi nieruchomości rolnej, jak i jej dzierżawcy, ewentualnie Agencji Nieruchomości Rolnych<sup>6</sup>. Aktualizowało to problem ewentualnej „hierarchizacji” ustawowych praw pierwokupu, rozumianej jako wskazanie, któremu (którym) spośród podmiotów uprawnionych z tytułu prawa pierwokupu należy przyznać pierwszeństwo do skutecznego złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu. Kwestia ta budziła kontrowersje w nauce prawa przede wszystkim z uwagi na okoliczność, iż ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie w tym zakresie kompleksowego uregulowania normującego omawiane zagadnienie w sposób niebudzący wątpliwości; przesądzo jedynie wyrażenie, że ustawowe prawo pierwokupu dzierżawcy „wyprzedza” ustawowe prawo pierwokupu Agencji Nieruchomości Rolnych (por. art. 3 ust. 4 ukur). Wydaje się, że za przeważające w nauce prawa należy uznać zapatrywanie, w świetle którego w razie spełnienia przesłanek powstania ustawowego prawa pierwokupu współwłaściciela nieruchomości rolnej i jej dzierżawcy, podmiotem, któremu przysługiwało pierwszeństwo do

---

5 Na temat pojęcia nieruchomości rolnej na tle wskazanych przepisów por. zamiast wielu: K. Maj, Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r., „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 57–68; Z. Truszkiewicz, Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R., „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 139–172 i powołane tam literatura i orzecznictwo.

6 Tak m.in. G. Bieniek, [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2004, s. 387; W. Chrzanowski, Zbieg ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy i współwłaściciela nieruchomości rolnej, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ. Nauki Społeczne” 2011, nr 2, s. 10–11; Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II), „Rejent” 2003, nr 11, s. 132–133. Por. także na tle art. 695 § 2 k.c. S. Breyer, Ustawowe prawo pierwokupu przysługujące współwłaścicielom i dzierżawcom nieruchomości rolnych, „Nowe Prawo” 1975, nr 10–11, s. 1378–1380; J. Górecki, Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596–602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu, Zakamycze 2002, s. 204. Niekiedy w nauce prawa wyrażany był pogląd odmienny, w myśl którego zaistnienie sytuacji, w której spełnione byłyby przesłanki powstania ustawowego prawa pierwokupu współwłaściciela nieruchomości rolnej i jej dzierżawcy było niemożliwe – tak A. Lichorowicz, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, red. J. Panowicz-Lipska, wyd. 2, Warszawa 2011, s. 247, nb 112.

złożenia skutecznego oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu, był współwłaściciel<sup>7</sup>. Spełnienie przesłanek powstania ustawowego prawa pierwokupu w odniesieniu do kilku podmiotów powodowało konieczność zawarcia umowy sprzedaży z zastrzeżeniem tyłu warunków zawierających, iż uprawniony nie skorzysta z prawa pierwokupu, ilu było uprawnionych, oraz zawiadamianie ich przez podmiot zobowiązany do tego w odpowiedniej kolejności, zdeterminowanej pierwszeństwem do złożenia oświadczeń o wykonaniu prawa pierwokupu<sup>8</sup>.

Jak wskazano wyżej, nowelizacja uregulowania dotyczącego ustawowego prawa pierwokupu współwłaściciela nieruchomości rolnej, dokonana ustawą zmieniającą, jest relatywnie lakoniczna; przez dodanie § 3 do art. 166 k.c. ustawodawca nakazał stosować przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do sprzedaży udziału w prawie własności nieruchomości rolnej, w rozumieniu przepisów tejże ustawy.

Wydaje się, że wykładnia takiego uregulowania może być prowadzona, w kontekście ustawowego prawa pierwokupu współwłaściciela nieruchomości rolnej, w dwóch kierunkach.

Z jednej strony można twierdzić, że przedstawione uregulowanie wprowadza konieczność łącznego zastosowania zarówno normy prawnej wynikającej z art. 166 § 1 k.c., jak i odpowiednich norm prawnych zawartych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Przyjęcie takiego zapatrywania prowadzi w konsekwencji w szczególności do wniosku, że nadal możliwe jest zaistnienie sytuacji, w której ustawowe prawo pierwokupu powstanie zarówno na rzecz współwłaściciela nieruchomości rolnej, jak i jej dzierżawcy, ewentualnie Agencji Nieruchomości Rolnych, co z kolei aktualizuje problem „hierarchizacji” ustawowych praw pierwokupu (por. art. 3 ukur w związku z art. 2c pkt 2 ukur). Nadto akceptacja omawianego stanowiska oznacza, że do nabycia udziału w prawie własności nieruchomości rolnej przez współwłaściciela w wyniku złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu, mają zastosowanie wszelkie uregulowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dotyczące nabycia prawa własności nieruchomości rolnej w drodze umowy sprzedaży (por. art. 2c pkt 2 ukur), a w szczególności uregulowania wprowadzające: ograniczenia podmiotowe w nabywaniu nieruchomości rolnych (art. 2a ukur), obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego (art. 2b ust. 1 ukur), zakaz

7 Tak m.in. G. Bieniek, [w:] *Nieruchomości...*, s. 387; J. Górecki, *Prawo...*, s. 204; a przede wszystkim, z szerokim uzasadnieniem, W. Chrzanowski, *Zbieg...*, s. 10–19. Odmiennie m.in. Z. Truskiewicz, *Przeniesienie...*, s. 134.

8 Por. m.in. W. Chrzanowski, *Zbieg...*, s. 10–11; Z. Truskiewicz, *Przeniesienie...*, s. 133.

zbycia i oddania nieruchomości w posiadanie innym podmiotom (art. 2b ust. 2 ukur)<sup>9</sup>.

Z drugiej strony, można formułować zapatrywanie, że uregulowanie zawarte w art. 166 § 3 k.c. wyłącza możliwość zastosowania normy prawnej wynikającej z art. 166 § 1 k.c., ilekroć przedmiotem sprzedaży jest udział w prawie własności nieruchomości rolnej w rozumieniu przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Innymi słowy, przyjęcie przedstawionego stanowiska oznacza, że w razie sprzedaży udziału w prawie własności nieruchomości rolnej, w rozumieniu przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jej współwłaścicielowi nie przysługuje prawo pierwokupu, pomimo ewentualnego wypełnienia przesłanek wynikających z art. 166 § 1 k.c. Zastosowanie znajdują natomiast wyłącznie normy zawarte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego; zarówno te, które dotyczą ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy i Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 3 ukur w związku z art. 2c pkt 2 ukur), jak i w szczególności te, które wprowadzają ograniczenia podmiotowe w nabywaniu nieruchomości rolnych, obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, zakaz zbycia i oddania nieruchomości w posiadanie innym podmiotom.

Pomimo istotnej dyskusyjności omawianego zagadnienia, wydaje się, że za trafne należy uznać drugie z przedstawionych stanowisk. Przemawiają za tym w szczególności następujące argumenty.

Przede wszystkim zdaje się za tym przemawiać wynik wykładni językowej i systemowej normy prawnej objętej art. 166 § 3 k.c. Należy w pierwszym rzędzie zwrócić uwagę, że ustawodawca posłużył się w tym zakresie kategorią zwrotną „stosuje się przepisy tej ustawy [ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – J.B.]”, nie odsyłając do jednoczesnego stosowania norm Kodeksu cywilnego (w szczególności zaś art. 166 § 1 k.c.)<sup>10</sup>. Nie sposób również nie dostrzec, że na tle innych przepisów Kodeksu cywilnego znowelizowanych ustawą zmieniającą, ustawodawca daje wyraz konieczności stosowania określonych uregulowań zawartych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obok, a nie zamiast innych norm prawnych, używając zwrotu „z uwzględnieniem przepisów tej ustawy [ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – J.B.]” (por. art. 210 § 2 k.c., art. 213 § 2 k.c., art. 214 § 3 k.c.).

9 Tak M. Kępiński, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-44911, red. M. Gutowski, Warszawa 2016, wersja elektroniczna, komentarz do art. 166, tezy 12 i 13.

10 Choćby przez użycie zwrotu „z zastrzeżeniem § 1”, „z uwzględnieniem przepisów powyższych”, czy podobnego.

Nadto, należy zwrócić uwagę na wyjątkowy charakter regulacji wynikającej z art. 166 § 3 k.c. Elementem hipotezy normy prawnej jest sprzedaż udziału w prawie własności nie jakiejkolwiek nieruchomości rolnej, ale nieruchomości rolnej w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (por. art. 2 pkt 1 ukur), do której to specyficznej sytuacji mają zastosowanie, zgodnie z dyspozycją wskazanej normy, szczególnie uregulowania zawarte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Ustawodawca wyróżnia zatem, w oparciu o kryterium przedmiotowe, pewną szczególną kategorię umów sprzedaży udziałów w prawie własności nieruchomości rolnych i nakazuje do nich stosować odpowiednią, specyficzną i kompleksową regulację, której elementem nie jest norma prawna objęta art. 166 § 1 k.c. Trzeba również zwrócić uwagę na okoliczność, że na tle uregulowań ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, która w sposób złożony, kompleksowy i wyczerpujący reguluje wymagania podmiotowe co do nabywców nieruchomości rolnych (por. w szczególności art. 1 pkt 3 ukur, art. 2a ukur, art. 3 ukur), brak jest jakichkolwiek unormowań, z których można byłoby wywodzić preferowanie, przez przyznanie ustawowego prawa pierwokupu, współwłaściciela nieruchomości przed innymi podmiotami, które w myśl przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego mogą nabyć w drodze umowy sprzedaży udział w prawie własności nieruchomości rolnej.

Wypada nadto wskazać, że przyjęcie przedstawionego stanowiska umożliwi realizację podstawowych celów przyświecających wprowadzeniu odpowiednich uregulowań ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (por. art. 1 ukur), w szczególności co do wskazanych wyżej wymagań podmiotowych odnoszących się do nabywców nieruchomości rolnych.

Nie sposób także pominąć wyniku oceny rozważanego problemu w kontekście istoty uregulowań wprowadzających ustawowe prawo pierwokupu. Trafnie zwraca się w nauce prawa uwagę, że uregulowania te należy uznać za stanowiące ingerencję w swobodę właściciela w rozporządzaniu rzeczą<sup>11</sup>, polegającą przede wszystkim<sup>12</sup> na ograniczeniu swo-

---

11 A w odniesieniu do omawianej w niniejszym opracowaniu instytucji prawnej również w swobodę rozporządzania udziałem w prawie własności rzeczy (por. art. 198 k.c.) – por. J. Górecki, *Prawo...*, s. 194.

12 Choć nie wyłącznie. W istocie ingerencja w swobodę właściciela w rozporządzaniu rzeczą wykracza poza kwestie podmiotowe – por. np. uregulowania zawarte w art. 600 § 2 k.c., czy art. 3 ust. 8 i ust. 9 ukur, na mocy których dochodzi do ograniczenia swobody sprzedawcy w kształtowaniu treści umowy sprzedaży.

body w doborze kontrahenta przy zawarciu umowy sprzedaży<sup>13</sup>. A skoro tak, to uregulowania wprowadzające ustawowe prawo pierwokupu nie powinny być wykładane w sposób rozszerzający; ścisła, a zatem w razie wątpliwości kierująca się ku wskazaniu, że ustawowe prawo pierwokupu nie przysługuje, wykładnia norm prawnych odnoszących się do prawa pierwokupu umożliwia uniknięcie niemającej normatywnego uzasadnienia ingerencji w swobodę właściciela w rozporządzaniu rzeczą (udziałem w prawie własności rzeczy)<sup>14</sup>.

Należy również zaznaczyć, że zaproponowana wykładnia art. 166 § 3 k.c. nie pozbawia znaczenia normatywnego uregulowania zawartego w § 1 powołanego przepisu. Nie oznacza zatem, że na rzecz współwłaściciela nieruchomości rolnej nie będzie mogło nigdy powstać ustawowe prawo pierwokupu. Przeciwnie; uregulowanie zawarte w art. 166 § 1 k.c. znajdować będzie zastosowanie, przy spełnieniu przesłanek wskazanych w tym przepisie, w razie gdy dojdzie do sprzedaży udziału w prawie własności nieruchomości rolnej w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, niebędącej jednocześnie nieruchomością rolną w rozumieniu przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zaistnienia takiej sytuacji, wobec różnic w definicjach nieruchomości rolnej zawartych w art. 46 k.c. i w art. 2 pkt 1 ukur, nie można wykluczyć.

Trzeba wreszcie zwrócić uwagę, że przyjęcie zapatrywania, w myśl którego regulacja zawarta w art. 166 § 3 k.c. wprowadza w pewnych sytuacjach konieczność łącznego stosowania zarówno normy prawnej wynikającej z art. 166 § 1 k.c., jak i odpowiednich norm prawnych zawartych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, w istocie byłoby jednoznaczne z pozbawieniem jakiegokolwiek znaczenia normatywnego art. 166 § 3 k.c. Do wniosku, że w razie spełnienia określonych przesłanek należy stosować tak art. 166 § 1 k.c., jak i ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, należałoby przecież dojść również w braku w porządku normatywnym art. 166 § 3 k.c.<sup>15</sup>. Takie zaś stanowisko trudno utrzymać zarówno w kontekście zakładanej racjonalności ustawodawcy, jak i kategorycznego ujęcia uregulowania zawartego w art. 166 § 3 k.c.

Przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że przez nowelizację Kodeksu cywilnego, polegającą na dodaniu do art. 166 k.c. § 3, w myśl

---

13 Por. J. Górecki, *Prawo...*, s. 12, 14.

14 Tamże, s. 55, 195 i powołane tam orzecznictwo.

15 I w istocie dochodzono na tle regulacji obowiązującej do czasu wejścia w życie nowelizacji, przyjmując możliwość zaistnienia „zbiegu” ustawowego prawa pierwokupu współwłaściciela nieruchomości rolnej i jej dzierżawcy, ewentualnie Agencji Nieruchomości Rolnych.



którego do sprzedaży przez współwłaściciela nieruchomości rolnej w rozumieniu przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego udziału we współwłasności lub części tego udziału, stosuje się przepisy tej ustawy, wprowadzono doniosłe zmiany w regulacji ustawowego prawa pierwokupu współwłaściciela nieruchomości rolnej. W świetle zaproponowanej wykładni omawianego uregulowania, zmiany te polegają na ograniczeniu zastosowania ustawowego prawa pierwokupu współwłaściciela nieruchomości rolnej wyłącznie do sprzedaży udziału w prawie własności nieruchomości rolnej w rozumieniu art. 46<sup>1</sup> k.c., niebędącej nieruchomością rolną w rozumieniu art. 2 pkt 1 ukur. W razie gdy dochodzi do sprzedaży udziału w prawie własności nieruchomości rolnej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ukur, zastosowanie znajdują natomiast w szczególności przepisy wskazanej ustawy, nie zaś art. 166 § 1 k.c.

Zgodnie z art. 16 ustawy zmieniającej, weszła ona w życie z dniem 30 kwietnia 2016 roku. Jeżeli zatem umowa sprzedaży udziału w prawie własności nieruchomości rolnej w rozumieniu art. 46<sup>1</sup> k.c., będącej jednocześnie nieruchomością rolną w rozumieniu art. 2 pkt 1 ukur, została zawarta do dnia 29 kwietnia 2016 roku włącznie, wówczas należy stosować regulację dotychczasową, na mocy której, w razie spełnienia odpowiednich przesłanek, po stronie współwłaściciela powstaje ustawowe prawo pierwokupu<sup>16</sup>. Jeżeli natomiast umowa sprzedaży udziału w prawie własności nieruchomości rolnej w rozumieniu art. 46<sup>1</sup> k.c., bę-

---

16 Jeżeli oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu, bądź umowa przenosząca własność w wykonaniu umowy warunkowej zawierana w braku skutecznego oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nie zostały złożone (zawarta) do dnia 29 kwietnia 2016 roku włącznie, wówczas należy, w szczególności wobec kształtu art. 16 ustawy zmieniającej, jak się zdaje przyjąć, że do ich złożenia (zawarcia) będą miały zastosowanie znowelizowane przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w tym zakresie, w jakim wprowadzają wymóg określonej kwalifikacji podmiotowej dla nabycia udziału w prawie własności nieruchomości rolnej (por. przede wszystkim art. 2a w związku z art. 2c ukur). Prowadzi to z kolei do wniosku, że pomimo zawarcia umowy sprzedaży z zastrzeżeniem warunku zawieszającego, że uprawniony współwłaściciel nieruchomości rolnej nie skorzysta z przysługującego mu prawa pierwokupu przed dniem 30 kwietnia 2016 roku, złożenie skutecznego oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu (zawarcie ważnej umowy przenoszącej własność) nie będzie możliwe od dnia 30 kwietnia 2016 roku, jeżeli nabywca nie będzie spełniał przesłanek wynikających ze znowelizowanych przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W szczególności w tym zakresie trafnym zdaje się być stanowisko, zgodnie z którym w przedstawionej sytuacji nie znajduje zastosowania art. 12 ustawy zmieniającej. Z przepisu tego wynika między innymi, że do postępowań dotyczących nabycia nieruchomości, rolnych wszczętych w szczególności na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego i niezakończonych do dnia 30 kwietnia 2016 roku, stosuje się przepisy dotychczasowe. Zawarcia umowy sprzedaży z zastrzeżeniem warunku zawieszającego, a zatem dokonania czynności prawnej, nie sposób chyba obejmować pojęciem „postępowanie”. Kwestia ta pozostaje wszakże dyskusyjna, por. K. Maj, *Zmiany...*, s. 104–105.

dącej jednocześnie nieruchomością rolną w rozumieniu art. 2 pkt 1 ukur, została zawarta w dniu 30 kwietnia 2016 roku lub później, wówczas należy stosować regulację nową, w świetle której po stronie współwłaściciela nie powstaje ustawowe prawo pierwokupu.